

▶▶▶▶▶ [上接 A1 版]

几年前,美国的一个环保代表团曾对中国的北京、上海、武汉、广州四大城市的飘尘量进行监测,并估计这四个城市每年因此而额外死亡的人数分别为 550 人、1300 人、3500 人、1700 人。如果将大气中各种污染物对人体的危害都统计在内,那么其结果必然异常惊人,而且大气污染还对物质材料产生较大的损害。同时,城市中愈发严重的热岛效应逐步显现,光污染、固体垃圾污染都很严重。环境污染已经产生不可忽视的恶性影响,2009 年,由于对垃圾处理的不满,北京朝阳区上千民众发起请愿活动。经过奥运会前夕的集中整治,北京的环境质量已经有明显改善,但也并非尽善尽美。2009 年北京城区平均分贝数就达到 541,已经达到比较高的水平。

(四) 能源消耗严重过度

高度集聚的人口,制造了巨大的交通压力,也使得资源供给面临着重大的挑战。人口的大量集聚,其日常生活就将造成庞大的能源支出。当前情况下,还有一项重要的能源消耗需要引起重视,那就是建筑的能源消耗。我国建筑能耗惊人,建造和使用建筑直接、间接消耗的能源,已经占到全社会总能耗的 46.7%。我国现有建筑中 95% 达不到节能标准,新增建筑中节能不达标的超过八成,单位建筑面积能耗是发达国家的 2-3 倍,对社会造成了沉重的能源负担。北京已是全国第二大能源消耗城市,在 2011 年的 1-3 季度,北京市能源消费总量就达 43148 万吨标准煤。

能源消耗的增加,将加剧我国能源资源不足的局面,同时在二氧化碳排放量激增的情况下,恶化全球变暖的形势。据统计,占世界冰储量 91% 的南极巨大冰盖,自 1997 年以来,已经有 1/7 的冰体消失,北极海冰的厚度在 20 年内薄了一半,最冷的极点尚且如此,其他地区冰川的消失就更是迅速。照这个速度下去,到 2030 年,全世界的冰川将完全消失。冰川融化的水将大部分流入大海,再加上增温引起的海水热膨胀,海平面升高在所难免。这将给世界带来难以想像的灾难性后果。

2. 大城市膨胀主要弊端的治理思路

大城市膨胀的主要弊端的出现,与城市管理者滞后的政策制定思路、不合理的相关政策以及具体的职能分布不当密切相关,亟待有针对性地从中探讨治理之道。

(一) 调整城市治理的思路

1980 年国家制定了“严格控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的方针。在 1989 年颁布的《中华人民共和国城市规划法》则将其明确为:“严格控制大城市规模,合理发展中等城市”的方针。《城乡规划法》是全国人大于 2007 年 10 月 28 日通过,并于 2008 年 1 月 1 日开始实行,该法律已经删去了该条方针。笔者认为大城市的发展是时代的要求,而对其膨胀带来问题的治理也是我国城市科学发展的需要,只发展,不控制;或只控制,不发展,都不符合城市发展的客观规律。当前主要应调整以下几种思路:

一方面,破除贪大求洋的观念。当前我国一共有 661 个大中小城市,其中竟然有 100 多个城市提出要建国际化的大都市或国际化城市,还有很多城市要建 CBD。正是由于这种理念的支撑作用,致使全国大城市的数量和规模急剧膨胀,产



“大写”的中国城市

Zhongguo Chengshi

浅析大城市膨胀主要弊端的治理 (以北京为例)

□ 全国政策科学研究会 刘东汶 中国智慧工程研究会 杨克强 海信集团海信学院 卢加明



化中心的部分职能,从而有可能在根本上解决当前北京大城市过度膨胀的问题。

生各种弊端。城市发展应摒弃“摊大饼式”的粗放式发展道路,从民生的需要出发,多为民众的福利和城市的便利做实实在在的事情,而不是忽视实际,盲目地追求轰动效应,制造政绩工程、面子工程。树立城市规模适度的观念,使民众不至于每天忧虑拥堵的交通、繁忙的工作和令人生活厌的生活工作环境。

另一方面,要树立大城市特色经营的理念。当前城市经营应该自觉与党中央国务院的要求相一致,尤其要落实绿色、宜居的要求。每一座城市都不应包揽过多的职能,而应基于当地独特的人文社会自然等各方面的条件,形成当地的风格与特色。防范部分城市不适当的集中过多职能,现实当中,有部分扮演了政治中心的城市,利用行政权力,盲目增加经济中心、文化中心的职能,这就导致城市超规模的错误集中。这也需要不同城市、城镇之间进行职能的分化,突出特色,相互配合。投资小城镇建设是有效防治“城市病”的重要手段和途径,宜将大城市与小城镇的职能进行合理分配,从而使各种类型的城市遍地开花,分解当前大城市过度集中的功能。比如一些名牌高校完全可以移地远郊,剑桥大学没有因为地处远距英国首都伦敦 100 公里开外的一个拥有 10 万居民的英格兰小镇,而有损于它在世界的知名度和影响力。

(二) 发挥城市规划的制约作用

要提升城市的竞争力,尤其是要提升我国城市在国际上的竞争力,必须改革城市规划编制和管理思路,使城市对未来机遇捕捉能力不断提高。[4]由此可见,制定科学合理的城市规划,切实发挥规划的强制性“龙头”作用,能够把现实与未来、发展要求与资源供给、整体发展与区域发展结合起来。事实上城市规模的不断扩张、城市建设不能满足其可持续发展的需要,一定程度上源于科学合理城市规划的缺失及城市规划的实施不力。当前应该以《城乡规划法》为城市规划的根本依据,理顺城市规划与城市建设的关系,落实“先规划、后建设”的基本原则。在规划的制定过程中,需要广大民众的参与、相关专家的专业咨询,从而制定出富于前瞻性的科学合理的城市发展规划,可按主体功能将区域划分为四个政策指导类型:即优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。[5]

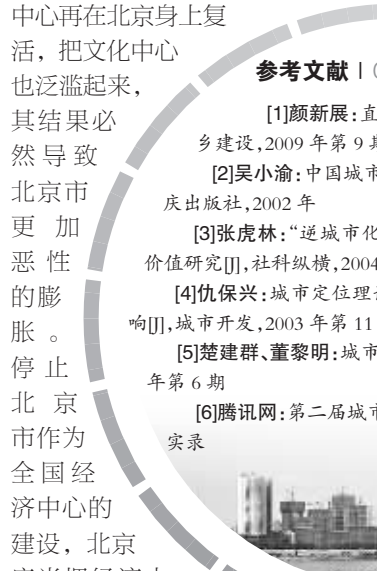
此外,已制定的城市规划的实施过程中,经常面临着权力不适当干预、现实发展超出预期等情况。权力的不适当干预集中体现为,领导意志包揽,使一些规划沦为“政绩”工具,甚至充满铜臭气,规划的实施过程成为权力寻租、滋生腐败的重

要时机,致使城市规划无法得到不折不扣的实现。对于城市规划相对滞后于现实的发展,则应在基于大城市的特色定位,维护规划的相对稳定性前提下,有针对性地调整规划内容,增强规划的适用性。北京市人民政府在 1991 年就制定了《北京城市总体规划》,近来又制定了《北京城市总体规划(2004 年-2020 年)》,有力地指导了北京的城市建设工作。但事实当中,有很多实际工作并未按城市规划行事,致使北京的基础设施跟不上,加剧了城市病。



(三) 各级中心城市应多元化,南京应当成为国家文化中心

北京市的主要发展方向应当是全国政治中心,而不应该是全国文化中心甚至加上经济中心。这方面,美国首都华盛顿就是最好的例子。一个国家的政治中心与文化中心和经济中心分开,其优越性远远大于将文化中心、经济中心与政治中心融合为一的作法。如果把经济中心再在北京身上复活,把文化中心也泛滥起来,其结果必然导致北京市更加恶性的膨胀。停止北京市作为全国经济中心和文化中心职能转给其他城市,笔者建议赋



有效避免权力的腐败,避免由此带来的严重官僚主义,减轻对官位的病态崇拜心理。若在一国中,将政治、经济、文化等各种权力都交给一个都市来承担,其结果必然导致政治权力的泛化,导致国人对政治权力的羡慕和崇拜,这不利于国家的现代化建设,也不利于整个国家的和谐发展。再次,把南京变成中国的文化中心和科研中心,有利于中华文化的重建。目前为止,由于五四运动以来对中华文化的全面否定,加上后来文革

时期对中华文化的进一步打击,导致中华文化的体系至今未能建立起来。重建中华文化体系,是保证整个中华民族文化脊梁、文化灵魂的基本工作。要把我国以汉族为主体的五十六个民族的文化聚集起来,与当今世界文化能够和谐相处。这个新文化既继承我国几千年来优秀文化的成果,又吸取了马克思主义在中国实践的精华,还要将当今世界优秀文化加以吸纳。这种新文化在最近一二百年中,在中华民族大地上,应是最具生命力并且能够获得最大发展的文化。中华



(三) 各级中心城市应多元化,南京应当成为国家文化中心

中心,如此的布局给明朝和谐全国带来重大好处。其次,将北京所承担职能分解,只作为国家的政治中心,这与世界各国权力变化潮流相符合。当今世界,信息技术快捷灵敏、交通便利,没必要将所有权力归于一个城市,增加管理难度。这与当前世界权力结构的发展趋势,即金字塔式的权力结构转变为扁平式分权式的权力结构是一致的。中国当前应当把适度集权和适度分权紧密结合起来,北京只作为国家的政治中心,而把国家的文化中心和经济中心交给地方,这种分权式权力架构,将比权力过分集中的旧体制好得多,可

予南京市国家文化中心的部分职能,从而有可能在根本上解决当前北京大城市过度膨胀的问题。首先,南京作为国家文化中心有其不可替代的适宜条件。南京地处经济繁华的南方,是六朝的故都,具有深厚的文化底蕴。北京过多的负载,需要把文化中心的事业交出去,最合适的地方莫过于南京。应当看到,在一个国家中,有两个都城,是好事而不是坏事。在中国凡是国力强大时,往往都没有东西二京,或南北二京,如两汉时期有东京洛阳,

文化经过长久岁月的洗涤,要在新时代焕发生机,有必要加大文化中心的建设力度,增强南京这方面的职能,这无疑会是推动中华文化复兴的有力之举。值得一提的是,南京目前在我国政治经济文化中的作用与其名字是实不副名的。既然叫做南京,没有任何作为京城特色的体现。南京是国父孙中山先生在推翻清朝封建统治后建立的国都。新中国建立后,一方面定都北京,同时对于南京的称呼未加任何改变,这本身就包含着新中国第一代领导人的深意。时至今日,我们应当深思老一代领导人,为何保留南京的称呼,而不是将“南京”改为“南平”或“金陵”等称呼。将南京建设成为我国的文化中心,无论在现在,还是在将来,都是完全必要的,符合我国政治、文化、经济发展的客观需要。另外,各级地方的中心也要适度分散,不必要将政治的、经济的、文化的等几个中心都让一个城市去担任,可以分散让多个城市去承担。这种中心的分担,是当今世界权力适度分散的需要,是解决社会矛盾的需要。相反,把个别城市做大、做强,包揽所有权力的同时,却不给其他城市发展的机会,不容许别的城市作为中心、不给予中心权力的做法,图的只是一种权力超大、热热闹闹的表面风光;另一面却是在做着包揽和积聚所有尖锐矛盾,以致引火烧身的蠢事。

时期对中华文化的进一步打击,导致中华文化的体系至今未能建立起来。重建中华文化体系,是保证整个中华民族文化脊梁、文化灵魂的基本工作。要把我国以汉族为主体的五十六个民族的文化聚集起来,与当今世界文化能够和谐相处。这个新文化既继承我国几千年来优秀文化的成果,又吸取了马克思主义在中国实践的精华,还要将当今世界优秀文化加以吸纳。这种新文化在最近一二百年中,在中华民族大地上,应是最具生命力并且能够获得最大发展的文化。中华



(三) 各级中心城市应多元化,南京应当成为国家文化中心

中心,如此的布局给明朝和谐全国带来重大好处。其次,将北京所承担职能分解,只作为国家的政治中心,这与世界各国权力变化潮流相符合。当今世界,信息技术快捷灵敏、交通便利,没必要将所有权力归于一个城市,增加管理难度。这与当前世界权力结构的发展趋势,即金字塔式的权力结构转变为扁平式分权式的权力结构是一致的。中国当前应当把适度集权和适度分权紧密结合起来,北京只作为国家的政治中心,而把国家的文化中心和经济中心交给地方,这种分权式权力架构,将比权力过分集中的旧体制好得多,可

予南京市国家文化中心的部分职能,从而有可能在根本上解决当前北京大城市过度膨胀的问题。首先,南京作为国家文化中心有其不可替代的适宜条件。南京地处经济繁华的南方,是六朝的故都,具有深厚的文化底蕴。北京过多的负载,需要把文化中心的事业交出去,最合适的地方莫过于南京。应当看到,在一个国家中,有两个都城,是好事而不是坏事。在中国凡是国力强大时,往往都没有东西二京,或南北二京,如两汉时期有东京洛阳,

文化经过长久岁月的洗涤,要在新时代焕发生机,有必要加大文化中心的建设力度,增强南京这方面的职能,这无疑会是推动中华文化复兴的有力之举。值得一提的是,南京目前在我国政治经济文化中的作用与其名字是实不副名的。既然叫做南京,没有任何作为京城特色的体现。南京是国父孙中山先生在推翻清朝封建统治后建立的国都。新中国建立后,一方面定都北京,同时对于南京的称呼未加任何改变,这本身就包含着新中国第一代领导人的深意。时至今日,我们应当深思老一代领导人,为何保留南京的称呼,而不是将“南京”改为“南平”或“金陵”等称呼。将南京建设成为我国的文化中心,无论在现在,还是在将来,都是完全必要的,符合我国政治、文化、经济发展的客观需要。另外,各级地方的中心也要适度分散,不必要将政治的、经济的、文化的等几个中心都让一个城市去担任,可以分散让多个城市去承担。这种中心的分担,是当今世界权力适度分散的需要,是解决社会矛盾的需要。相反,把个别城市做大、做强,包揽所有权力的同时,却不给其他城市发展的机会,不容许别的城市作为中心、不给予中心权力的做法,图的只是一种权力超大、热热闹闹的表面风光;另一面却是在做着包揽和积聚所有尖锐矛盾,以致引火烧身的蠢事。

西部当选 雄厚资金 CCI 成功千万里 融资零距离 雄厚资金支持各类项目融资借款, 2000 万起, 可免抵押, 个人、企业不限, 地域不限, 手续简单, 审批快, 利率低, 放款迅速。 电话: 028-68000368